



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 1999

---

## **Strategischer Steuermann**

Schwabe, Gerhard ; Vöhringer, Bernd ; Krcmar, Helmut

Abstract: Wie sehen Gemeinderäte ihre Rolle im Neuen Steuerungsmodell - wollen sie sich um Details oder die Strategie kümmern? Fühlen sie sich von der Verwaltung ausreichend informiert- oder ertrinken sie in der Papierflut?

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

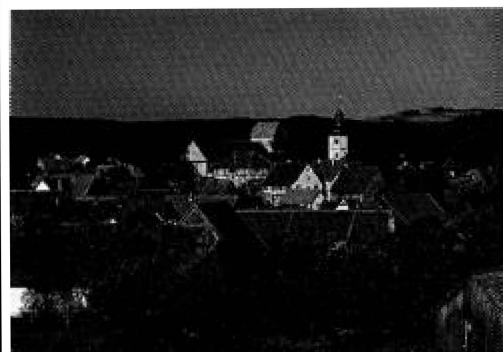
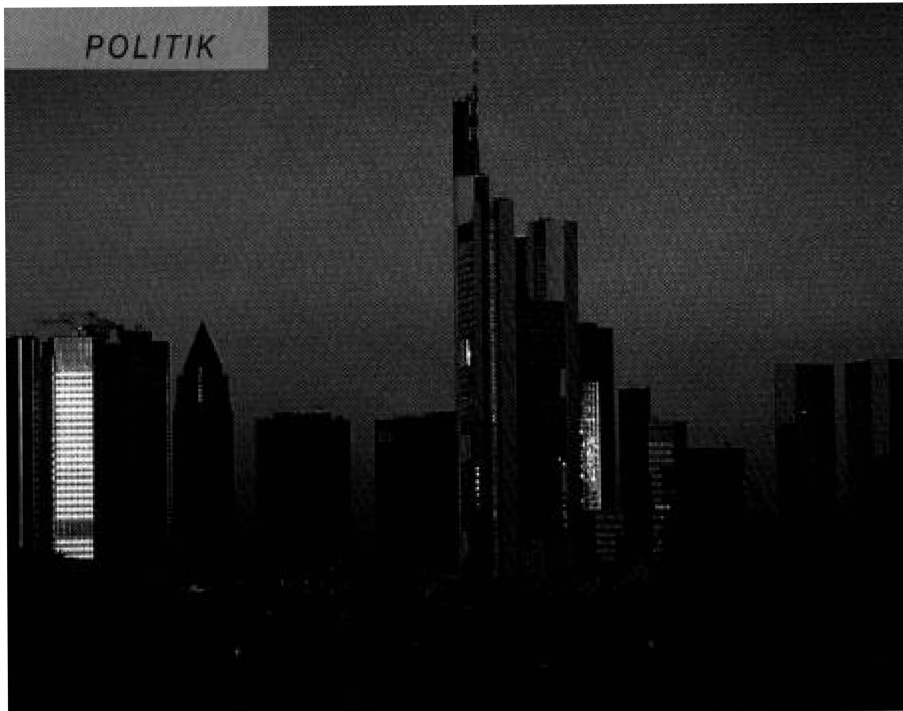
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-57230>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Schwabe, Gerhard; Vöhringer, Bernd; Krcmar, Helmut (1999). Strategischer Steuermann. Der Gemeinderat, 42(5):10-14.



Großstadt, Dorf: Ratsarbeit und Problemstellungen werden von Ratsmitgliedern je nach Größenklasse der Kommunen unterschiedlich gesehen.

Fotos: Bavaria

## SERIE „ARBEITSSITUATION KOMMUNALER MANDATSTRÄGER“ (TEIL 2)

# Strategischer Steuermann

Wie sehen Gemeinderäte ihre Rolle im Neuen Steuerungsmodell – wollen sie sich um Details oder die Strategie kümmern? Fühlen sie sich von der Verwaltung ausreichend informiert – oder ertrinken sie in der Papierflut?

**D**as Zauberwort für die Verwaltungsreform in den Kommunen – das Neue Steuerungsmodell – beherrscht seit Jahren die Reformdiskussion. Spätestens seit dem Beginn der Krise der öffentlichen Haushalte waren die Kommunen gezwungen, harte Sparmaßnahmen durchzuführen und die Effizienz ihres Handelns auf den Prüfstand zu stellen. Zudem wurden die Kommunen mit geänderten Anspruchs- und Werthaltungen der Bürger konfrontiert. Die Verwaltungen sahen sich plötzlich in der Rolle als Dienstleister, und die Bürger wollten an den kommunalen Entscheidungen teilhaben.

Im zweiten Teil der Serie über die Ergebnisse einer Umfrage zur kommunalen Ratsarbeit in Deutschland soll aufgezeigt werden, welche Bedeutung das Neue Steuerungsmodell in den beteiligten Kommunen hat, wie die Gemeinderäte über ihre neue Rolle in diesem Modell denken und wie sie ihre Informationsversorgung einschätzen.

Auf die Frage „In meiner Kommune wird derzeit an der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gearbeitet“ konnten die Räte auf einer Skala von null bis sieben mit den Extrempunkten „überhaupt nicht“ und „mit sehr großem Nachdruck“

antworten. Beim Ergebnis überrascht zunächst, daß der Mittelwert mit 2,88 unterhalb der Skalenmitte liegt, das heißt daß in den beteiligten Kommunen insgesamt mit geringem Nachdruck an der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gearbeitet wird. Es kommen zwar beide Extrempunkte vor, der häufigste Wert liegt aber bei null, also bei „überhaupt nicht“. Die Antworten fallen dabei zwischen den einzelnen Befragten sehr unterschiedlich aus, was auch in der Standardabweichung von 2,27 zu sehen ist. Dieses Ergebnis widerspricht dem Eindruck, den man vom Neuen Steuerungsmodell in der Öffentlichkeit hat. Die Diskussion über die Verwaltungsreform läßt eigentlich vermuten, daß in allen Kommunen mit größtem Nachdruck an diesem Thema gearbeitet wird. Nun kann natürlich sein, daß die befragten Gemeinderäte dies ganz anders sehen als die jeweiligen Verwaltungen. Und es ist auch möglich, daß die Räte über Reformaktivitäten in der Verwaltung nur unzureichend informiert werden.

Ein Blick auf das Befragungsergebnis nach Kommunengröße liefert eine weitere Erklärung. Demnach wird in den großen Kommunen und hier insbesondere in der Größenklasse von 50 000 bis

150 000 Einwohnern am Neuen Steuerungsmodell gearbeitet. Dies verwundert nicht, größere Städte sind häufig Vorreiter bei der Verwaltungsreform: sie spüren den Problemdruck schon stark, sind aber noch beweglich genug für Veränderungen. Der relativ hohe Rücklauf aus kleineren Kommunen in der Umfrage erklärt den insgesamt niedrigen Mittelwert.

## Rolle der Politik

In letzter Zeit gerät zunehmend das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung in den Mittelpunkt der Diskussion um die Verwaltungsreform. Eine zentrale Frage für die Politik besteht darin, welche Rolle sie selbst im Neuen Steuerungsmodell spielt. Behält sie auch weiterhin die Entscheidungsgewalt in ihrer Hand oder besteht die Gefahr, daß ihre Zuständigkeiten schleichend ausgehöhlt werden?

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) hat für die Politik im Neuen Steuerungsmodell eine neue Rolle vorgeschlagen. Diese soll sich demnach nicht mehr um die Details kümmern, sondern sich auf ihre strategischen Aufgaben konzentrieren. Die Räte sollen diskutieren und entscheiden, was in ei-

ner Kommune gemacht wird. Demgegenüber soll die Verwaltung sich um die Umsetzung der Beschlüsse, um das „Wie“ kümmern. Einzeleingriffe sollen dabei unterlassen werden. Die Diskussion hat inzwischen die strikte Trennung zwischen „was“ und „wie“ überholt; heute spricht man eher davon, daß zwischen Rat und Verwaltung Vereinbarungen getroffen werden, die durchaus auf verschiedenen Detaillierungsebenen angesiedelt sein können. Eine Einmischung der Politik in die Umsetzung soll damit nach wie vor möglich sein.

Gefragt wurde, wie der Gemeinderat sei-

ne Zeit zwischen den konkreten, spezifischen Anliegen der Bürger und den strategischen Problemen der Gesamtkommune aufteilen sollte. Die befragten Gemeinderäte sind im Durchschnitt der Meinung, daß sie rund 42 Prozent ihrer Arbeitszeit für die konkreten Anliegen der Bürger und 58 Prozent für die strategischen Probleme der Gesamtkommune aufwenden sollten. Dies zeigt, daß sich die meisten Gemeinderäte ihrer Rolle als strategischer Steuermann der Kommune bewußt sind und daß sie die Gesamtverantwortung für die Weiterentwicklung der Gemeinde tragen. Fast die gleiche

Bedeutung wird aber der Vertretung der konkreten Bürgeranliegen zugemessen. Dies verwundert nicht, sind sie doch häufig Vertreter gesellschaftlicher Gruppen im Gemeinderat, deren Anliegen sie im Gremium vertreten sollen. Hinzu kommen die vielen kleinen Anliegen und Probleme der Bürger, auf die sie angesprochen werden und um die sie sich kümmern sollen. Nach Ansicht vieler Ratsmitglieder ist diese Rolle für sie politisch überlebenswichtig, da sie ihre Legitimation aus dieser Interessensvertretung ziehen.

Bei Kommunen in der Größe bis zu

150 000 Einwohner gibt es mit zunehmender Gemeindegröße eine Steigerung des Zeitaufwands, der für die strategischen Probleme der Gesamtkommune verwendet werden sollte. Bei Kommunen bis 5000 Einwohner ergibt sich für die strategischen Probleme ein Mittelwert von 54,7 Prozent, der ansteigt bis zu 62,1 Prozent bei Kommunen mit 50 000 bis 150 000 Einwohnern. Dies läßt sich damit erklären, daß mit zunehmender Größe einer Gemeinde auch andere Themen dominieren. So beschäftigen sich viele mittlere und große Kommunen mit Fragen wie städtische Leitbilder oder Lokale Agenda 21, wohingegen bei kleineren Gemeinden häufig eher weniger strategische Fragen im Vordergrund stehen.

Überraschend ist allerdings, daß der Zeitanteil für die strategischen Aufgaben bei den Kommunen über 150 000 Einwohner wieder leicht abnimmt, und zwar in der Größenklassen von 150 000 bis 400 000 Einwohner auf 59,4 Prozent und in der Klasse über 400 000 Einwohner auf 60,43 Prozent. Dies ist auf den ersten Blick nicht nachvollziehbar, ist doch der Anteil der strategischen Aufgaben in diesen Städten offensichtlich hoch. Erklärungen dafür könnten darin liegen, daß die befragten Gemeinderäte unterschiedliche Funktionen innerhalb der Fraktionen innehaben, oder daß sie ein unterschiedliches Verständnis von Stra-

tegie haben. Möglich ist auch, daß die hohe Zeitbelastung durch das Mandat in Großstädten dazu führt, daß den Mandatsträgern der Kontakt zu Ihren Mitmenschen (zum Beispiel in Vereinen) verloren geht und sie ihn deshalb im Mandat suchen.

### Informationsvorsprung

Von großer Bedeutung für das Verhältnis und die Rollenaufteilung von Gemeinderat und Verwaltung ist die Informationsvorsprung. Räte beklagen sich häufig über die schlechte Qualität und verspätete Bereitstellung von Informationen, die Überflutung mit Informationen und über einen zu großen Informationsvorsprung der Verwaltung. Ein bedarfsgerecht informierter Gemeinderat hat eine stärkere Position als ein Gremium, das von der Verwaltung an der kurzen Leine gehalten wird. Nicht zuletzt ist ein nachfragegerechtes Informationsangebot auch erforderlich, wenn der Gemeinderat seine Rolle als strategischer Steuerermann ausfüllen soll.

Die Ratsmitglieder wurden deshalb gefragt, inwieweit sie der Aussage „Die Verwaltung hat einen zu großen Informationsvorsprung“ zustimmen konnten. Auf einer Skala von „stimme überhaupt nicht zu“ (= null) bis „stimme voll zu“ (= sieben) konnten die Räte ihre Meinung angeben. Bei einem Mittelwert von 4,93, einem

häufigsten Wert von 7 und einem Zentralwert von 5,5 ertet diese Aussage eine hohe Zustimmung. Mit einer Standardabweichung von 1,84 herrscht bei dieser Frage auch eine relativ hohe Übereinstimmung bei den Antworten.

Die Analyse des Ergebnisses in Abhängigkeit von der Kommunengröße zeigt, daß bei allen Größenklassen den Verwaltungen ein klarer Informationsvorsprung zugeschrieben wird, wobei die Zustimmung bei den größeren Kommunen sogar höher ist. Dies könnte daran liegen, daß die Komplexität und die Quantität der zu bearbeitenden Themen mit der Größe der Stadt zunimmt und damit der Informationsvorsprung der Verwaltung deutlicher spürbar wird.

Auch eine Analyse nach Parteien ergibt, daß von allen ein Informationsvorsprung der Verwaltung gesehen wird, wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung. Die Untersuchung dieser Frage zeigt insgesamt deutlich: Wenn das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Verwaltung verbessert und die Rolle des Gemeinderats gestärkt werden soll, dann ist am ehesten an der Informationsversorgung des Gemeinderats anzusetzen ist.

Die Informationsversorgung der Räte durch die Verwaltung erfolgt in den meisten Kommunen durch Vorlagen und andere schriftlichen Unterlagen. Für viele ehrenamtliche Gemeinderäte ist es ein Problem, die Vielzahl an Materialien

## Fehlende Informationen

Ergebnisse der Umfrage zur Ratsarbeit in Deutschland zum Verhältnis Gemeinderat – Verwaltung nach Größenklassen.

Einwohnerzahl	Papierflut überhaupt nicht zu bewältigen (in Prozent)	Neues Steuerungsmodell: Nur sehr wenige oder keine Aktivitäten (in Prozent)	Informationsvorsprung der Verwaltung zu groß (in Prozent)
über 400 000	54,41 %	14,29 %	72,46 %
150 000 – 400 000	53,33 %	9,30 %	72,53 %
50 000 – 150 000	25,10 %	12,24 %	69,35 %
30 000 – 50 000	17,05 %	33,04 %	60,94 %
10 000 – 30 000	8,23 %	56,81 %	52,76 %
5 000 – 10 000	6,84 %	62,20 %	50,00 %
bis 5 000	8,31 %	70,71 %	39,17 %

### Beispiele zur Interpretation der Tabellen

**Papierflut:** 54,41 Prozent der Gemeinderäte aus den größten Städten stimmen der Aussage weitgehend zu, daß die Papierflut aus der Verwaltung überhaupt nicht mehr zu bewältigen ist.

**Verwaltungsreform:** Beim Neuen Steuerungsmodell sehen über 70 Prozent der Gemeinderäte aus den kleinsten Kommunen nur sehr wenige oder keine Aktivitäten in ihrer Verwaltung.

**Informationsvorsprung:** 72,46 Prozent der Ratsmitglieder aus Städten mit über 400 000 Einwohnern stimmen weitgehend zu, daß die Verwaltung einen zu großen Informationsvorsprung hat.



noch zu bewältigen. Dennoch sieht die Mehrzahl der Gemeinderäte bei einem Mittelwert von 4,2 und einem häufigsten Wert von 7 auf einer Skala von „Die Papierflut aus der Verwaltung ist überhaupt nicht zu bewältigen“ (= null) bis „Die Papierflut aus der Verwaltung ist kein Problem“ (= sieben) die Papierflut eher nicht als Problem an. Dies überrascht zunächst, hört man doch häufig Klagen über die Papierfluten aus der Verwaltung.

### **Problem Papierflut**

Eine Analyse dieser Frage nach der Einwohnerzahl erlaubt aber sofort eine plausible Begründung: Je größer die Stadt, umso größer ist die Papierflut und umso eher wird die Bewältigung der Papierflut als Problem empfunden. So liegt bei den Städten über 50 000 Einwohner der Mittelwert der Frage in der ersten Skalenhälfte, wo die Bewältigung der Papierflut als Problem empfunden wird. Bei Städten über 400 000 Einwohner ist die Papierflut bei einem Mittelwert von 2,29 sogar als großes Problem auszumachen. Daß der Mittelwert bei der Frage insgesamt doch im unproblematischen Skalenbereich liegt, läßt sich wieder mit der großen Zahl der Rückläufe aus den kleineren Kommunen erklären. Auf den ersten Blick erscheint es paradox, daß die Gemeinderäte gleichzeitig einen Informationsvorsprung der Verwaltung und eine Überflutung mit Papier beklagen. Der scheinbare Widerspruch löst sich dadurch auf, daß die Informationsbereitstellung und Informationsaufbereitung zu schlecht gelöst ist.

Insgesamt zeigen die Auswertungen, daß bei den Gemeinderäten zwar ein hohes Bewußtsein für ihre strategischen Aufgaben vorhanden ist, daß aber nach wie vor die Rolle des Bürgeranwalts eine hohe Bedeutung hat. Es wird daher spannend sein zu sehen, wie sich die

Rollenaufteilung zwischen Verwaltung und Gemeinderat weiter entwickeln wird. Die einfache Formel „Der Gemeinderat ist für das „Was“, die Verwaltung für das „Wie“ zuständig“ hat sich jedenfalls bisher nicht bewährt. Wenn die Gemeinderäte bereit sind, sich verstärkt aus dem operativen Tagesgeschäft zurückzuziehen und dieses mehr der Verwaltung zu überlassen – obwohl sie ja selbst Verwaltungsorgan sind –, dann ist erforderlich, daß dieser Vertrauensvorschuß gegenüber der Verwaltung von dieser stetig neu gerechtfertigt wird. Wichtig ist, daß sie im Gegenzug für neugewonnene Freiheiten den Gemeinderat mit bedarfsgerechten Informationen, zum Beispiel mit umfassenden Informationen über die Umsetzung von Beschlüssen beliefert, und daß sie die Umsetzung im Sinne der Intention des Gemeinderats durchführt. Nur dann gelingt es, daß der Gemeinderat bei den anstehenden Veränderungsprozessen im Boot bleibt und diese Entwicklung mit trägt. Ohne Vertrauen zwischen Rat und Verwaltung – und ohne die Handlungen, die dieses Vertrauen rechtfertigen – wird es schwerlich eine erfolgreiche Rollenveränderung und einen erfolgreichen Reformprozeß geben.

*Gerhard Schwabe, Bernd Vöhringer,  
Helmut Krcmar*

Dr. Gerhard Schwabe hat eine Lehrstuhlvertretung an der Universität Koblenz inne. Bernd Vöhringer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Hohenheim und Vorsitzender der CDU-Gemeinderatsfraktion in Sindelfingen. Prof. Dr. Helmut Krcmar ist Inhaber des Lehrstuhles für Wirtschaftsinformatik an der Universität Hohenheim.

### **In der Juni-Ausgabe**

Teil 3 der Serie „Arbeitssituation kommunaler Mandatsträger“:

**Das Verhältnis Ratsmitglieder – Fraktion**